المكانة الدستورية للهيئات الإدارية المستقلة: مآل مبدأ الفصل بين السلطات

الأستاذ عز الدين عيساوي
أستاذ مساعد كلية الحقوق
جامعة جيجل

المقدمة:

أظهرت الأساليب التقليدية التي كانت تنتهجها الدولة في تنظيم القطاع الاقتصادي فشلها إثر أزمة دولة الرفاهية La crise de l'Etat providence فتم الانتقال إلى نموذج الدولة المنظمة L'Etat régulateur، ولما كانت الإدارة التقليدية ذات النموذج العمودي Vertical لا تمتاز بالسرعة في التدخل ولها طابعا بيروقراطيا، وهي مرتبطة كثيرا بالحياة السياسية، فتم التفكير في إيجاد أساليب جديدة لتنظيم الحياة الاقتصادية.

فاختارت الدولة أسلوب الابتعاد الكلي من السوق فتركت مهمة ضبطه للسوق نفسه مثل الأسعار كمبدأ عام، وهناك أسلوب آخر وهو أن تترك مهمة التنظيم للأعوان الاقتصاديين كالأجور، أخيرا إما أن تظهر الدولة بوجه جديد غير المعروف تقليديا فتمنح سلطة ضبط الاقتصاد لهيئات جديدة ليست كالهيئات التقليدية وهي الهيئات الإدارية المستقلة.

الهيئات الإدارية المستقلة هي هيئات وطنية لا تخضع لا للسلطة الرئاسية ولا للوصاية الإدارية، فهي عكس الإدارة التقليدية، إذ تتمتع باستقلالية عضوية ووظيفية سواء عن السلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية لكنها تخضع للرقابة القضائية. هذه الهيئات لها سلطات واسعة تجعلها تبتعد عن الهيئات الاستشارية مهامها تتمثل في ضبط القطاع الاقتصادي، وبفضل استقلاليتها تضمن الحياد طالما أن الدولة تتدخل في المجال الاقتصادي كعون فلا يتصور أن تكون خصما وحكما[1].

تم إنشاء هذه الهيئات في الجزائر في سنة 1990 وكانت الهيئة الأولى في مجال الإعلام والمتمثلة في المجلس الأعلى للإعلام والذي كيف بصراحة من طرف المشرع بأنه هيئة إدارية مستقلة[2]،

لم يطرح الإشكال حول مشروعية السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في البداية ولكن السؤال طرح حول مدى تقبل البنية المؤسساتية لفكرة الهيئات الإدارية المستقلة فهل يمكن للدستور أن يتقبل هذه الفكرة؟ استقلالية هذه الهيئات، هذا من جهة (المبحث الأول). وألا تمثل هذه الهيئات حين تمارس سلطاتها انتهاكا لمبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى.

وأمام سكوت المؤسس الدستوري والقاضي الدستوري الجزائري حول هذه النقطة يجب علينا البحث في القانون المقارن من خلال الدساتير وأحكام القضاء الدستوري اللذان يكرسان فكرة السلطة القمعية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة (المبحث الثاني)، وأخيرا إذا تم قبول هذه السلطة القمعية فما هو أساسها القانوني وكذا شروط ممارستها(المبحث الثالث).

المبحث الأول: قبول الهيئات الإدارية المستقلة

ضبط القطاعات الاقتصادية هي المهمة الأساسية للهيئات الإدارية المستقلة، فالسلطة القضائية لا تستطيع أن تقوم بالمهمة الضبطية كون أنّ هذه المهمة لا تتطلب فقط سلطة قمعية بل أدوات وقائية وبالتالي ندخل في الممنوعات Interdictions التقليدية للقضاء في إملاء قرارات وأنظمة هذا من جانب، ومن جانب آخر وحتى في ممارسته للسلطة القمعية أظهر القضاء نوعا من القصور، والسلطة التنفيذية لا يمكن لها أن تقوم بمهمة الضبط كون أنّ هذه السلطة ليس لها موقع جيد من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي. فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه ممّا يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة[3].

المطلب الأول: العراقيل التي تواجه الاعتراف بالهيئات الإدارية المستقلة

في دراسة قام بها الفقيه CHEVALLIER (J) حول رهانات إزالة التنظيم، لاحظ أن الهيئات الإدارية المستقلة تستخلف السلطة التنفيذية في جملة من المجالات الحساسة. إننا نحظر لظاهرة نقل مركز ممارسة السلطة التنظيمية، فاللجوء إلى هذه الهيئات يظهر توزيع أو تكسير السلطة Déffraction ويكرس تعدّد مركز القرار والمسؤولية[4] Polycentrique.

وحسب الأستاذ SABOURIN (P) يجب طرح السؤال الآتي: أي نظرية من نظريات الدولة يمكنها استيعاب فكرة الهيئات الإدارية المستقلة؟ والمشكل طرح لأول مرّة في فرنسا حول طابع هذه الهيئات؛ أكثر دقة حول استقلاليتها[5].

فلو حاولنا إسقاط أحكام الدستور على هذه الهيئات لوجدنا أنها تثير نقاشات حادة، فحسب نص المادة 85 من دستور 1996 فإنّ رئيس الحكومة يمارس سلطة السهر على حسن سير الإدارة العمومية، أي بمعنى آخر مبدأ تبعية الإدارة العامة للحكومة وهذا المبدأ يرمي إلى حسن سير المرفق العام ووحدة السلطة التنفيذية الذي يجد مبرراته في الديمقراطية، ونظرية السيادة والديمقراطية تمارس عن طريق الانتخاب، إذن لا تكون هناك شرعية إلاّ إذا كانت هناك تبعية للمنتخبين، واحترام مبدأ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان يفسر بصفة واضحة مبدأ تبعية الإدارة إلى الحكومة[6].

إذن إنّ استقلالية هذه الهيئات الإدارية يجعلها تتموقع خارج السلطة الرئاسية أو الوصاية الإدارية أي خارج السلطة التنفيذية وبالتالي فهي تعمل حسب منطقها، فيمكن القول أنّ كل إدارة لا تراقبها الحكومة تخالف الدستور.

يحدد الدستور السلطات في الدولة ويقسمها إلى ثلاث سلطات، تشريعية تضع القوانين

تنفيذية تتولى حسن تنفيذ هذه القوانين وسلطة قضائية تنطق بالعدالة. والدستور لا يعرف سلطة أخرى غير هذه السلطات الثلاث، والسؤال المطروح كيف يمكن للمشرع ودون خرق للدستور أن يضع هيئات لا تخضع للرقابة، وتتمتع بسلطات تنظيمية وقضائية ؟ أي هل يمكن القول بأنّ الهيئات الإدارية المستقلة تمثل سلطة رابعة في الدولة ؟

ولا يعرف الدستور هذه الهيئات المستقلة وإذا كان يعرف هيئات أخرى كالمجلس الدستوري والمجلس الأعلى للقضاء إلاّ أنّ هذه الهيئات ليس لها سلطات كتلك المخولة للهيئات الإدارية المستقلة.

لكن فكرة السلطة الرابعة هي فكرة منتقدة، فهذه الفكرة تستدعي أن تشترك هذه السلطة مع السلطات الأخرى قاسما مشتركا يكون أصله الدستور يؤهلها أن تكون سلطة رابعة. إنّ القول بان الهيئات الإدارية المستقلة تعد كأنها خلق لسلطة رابعة يؤدي بنا إلى البحث عن ضرورة وجود نص دستوري لإنشاء هذه الهيئات، وقد ثار النقاش في فرنسا بشأن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA الذي كان مقررا أن ينشأ بنص دستوري على غرار الهيئات الأخرى المنصوص عليها دستوريا. فقد كان الرئيس الفرنسي السابق MITTERRAND (F) يؤيد هذه الفكرة[7].

إذن فهل حقا وجود نص دستوري يسمح بإنشاء هذه الهيئات سيقضي حتما على المشكل ؟ الإجابة ستكون بالنفي، فالدستور لا يوجد فيه أيّ نص يعارض إنشاء هذه الهيئات الإدارية المستقلة، والمهم كيف يمكن لنا أن نضع هيئات دون أن تمس الهيئات الموجودة أصلاً أي دون أن تتدخل في اختصاص هيئات أخرى؟ هذا غير ممكن، فمهام الهيئات الإدارية المستقلة سواء بوجود نص دستوري أو عدم وجوده تمس اختصاص الهيئات الأخرى[8].

إنّ المبدأ ليس ثلاثية السلطات لكن هو الفصل بين السلطات. وحتى الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في مادته السادسة عشر (16) نص على هذا المبدأ دون سواه وقرارات المجلس الدستوري الجزائري وآراؤه تندرج ضمن هذا السياق[9]، فلا يمكن الحديث عن مبدأ ثلاثية السلطات كون أنّ الدستور ينص على هيئات أخرى. مثل المجلس الدستوري المجلس الأعلى للقضاء والمجلس الإسلامي الأعلى، غير أن السلطات المخولة لهذه الهيئات مجرد سلطات رقابية لا يمكن مقارنتها بالسلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة. وبالتالي فإنّ هذه الهيئات المنصوص عليها دستوريا تمس نظرية السيادة الوطنية وكذا مبدأ الاقتراع العام (الشرعية الديمقراطية طالما لا يمكن مساءلة الحكومة عنها).

المطلب الثاني: إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في النظام السياسي الإداري

لقد حاول البعض تبرير تكريس الهيئات الإدارية المستقلة. فهناك من يقول أنّ هذه الهيئات تتمتع بمشروعية خاصة هي مشروعية الحكماء فمن جهة من حيث تشكيلها أين تكون مركز نقاشات ومواجهة. وبعدها يكون إجماع الآراء، ومن جهة أخرى بالنظر إلى طريقة تدخلها المرن[10].

إنّ هذه الفكرة قريبة جدا من فكرة توازن السلطات على المفهوم الذي أتى به الدستور الإنجليزي أي توزيع السلطة بين القوى الاجتماعية التي تمثل المجتمع، وذلك لتفادي التعسف. فحسب الأستاذة TEITGEN COLLY(C) فإنّ هذه الفكرة إذا كانت حاضرة في تأسيس هذه الهيئات الضبطية المستقلة تكون كافية لإيجاد توازن آخر غير الذي بينه **مونتسكيو** كون أنّ هذه الهيئات لا تمارس السلطة التشريعية[11]. لكن رغم هذا فإنّ فكرة الهيئات الإدارية المستقلة لقيت نفس المشكل في إنجلترا، أين مبدأ رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية. فاستقلالية هذه الهيئات يقلل من المسؤولية الوزارية ويؤدي إلى تخوف البرلمانيين[12].

الحل في الولايات المتحدة الأمريكية جاء بقبول فكرة الرقابة السياسية على هذه الهيئات من طرف الكونغرس عن طريق تعيين أعضاء فيها وتحديد ميزانيتها وإمكانية تعديل بعض القرارات التنظيمية التي يعتبرها غير مشروعة عن طريق التشريع[13].

في نفس النهج جاء قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 18 سبتمبر 1986 في قضية اللجنة الوطنية للاتصالات والحريات حيث أكّد على استقلالية هذه الهيئة ثم خضوعها للرقابة القضائية. وعلى مسؤولية الحكومة أمام البرلمان على نشاطات إدارات الدولة، فالمجلس الدستوري أدخل هذه الهيئات في الجهاز السياسي الإداري[14].

المبحث الثاني: مطابقة السلطات الممنوحة للهيئات الإدارية المستقلة لأحكام الدستور

بغرض السماح للهيئات الإدارية المستقلة بأداء مهامها، زودها المشرع بسلطات واسعة، كسلطة التنظيم (المطلب الأول)، وسلطات تشبه السلطات التي يتمتع بها القضاء، تأخذ شكل التحقيقات (المطلب الثاني) أو توقيع العقوبات (المطلب الثالث).

المطلب الأول: مطابقة السلطة التنظيمية لأحكام الدستور

الهيئات الإدارية المستقلة المكلفة بضبط السوق تتمتع بسلطة سن قواعد عامة مجردة غير موجهة إلى شخص محدد، هذه القواعد تنشئ التزامات على عاتق الأعوان الاقتصاديين، كما تمنح لهم حقوق.

نقل الاختصاص إلى هذه الهيئات ليس مطلقا، ففي بعض الأحيان تخضع وجوبا لمصادقة وزير معين. فالأنظمة التي تصدرها لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة تخضع لإجراء المصادقة[15].

السلطة التنفيذية لا يمكن لها أن تقوم بمهمة الضبط كون أنّ هذه السلطة ليس لها موقع جيد من أجل أن تتدخل في المجال الاقتصادي. فبظهور هذه الهيئات المستقلة تم السماح بوجود نوع من الفاصل بين السلطة التنفيذية والقطاع المراد ضبطه ممّا يعطي شعورا بنقص تدخل الدولة[16].

إن تخويل هذه الهيئات الدارية المستقلة (لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة ومجلس النقد والقرض) سلطة التنظيم عوض السلطة التنفيذية يطرح مشاكل دستورية بالنظر إلى نص المادة 2/125 من دستور 1996.

اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بهذه السلطة التنظيمية لهذه الهيئات الإدارية المستقلة في العديد من المرات. حيث استبعد الدفوع المثارة بشان المادة 21 من الدستور الفرنسي، والتي تخول السلطة التنظيمية التنفيذية لرئيس الحكومة[17].

إذن نتساءل عن مدى دستورية هذه السلطة التنظيمية في الجزائر، إذ أن الدستور لم يخول أي اختصاص تنظيمي لغير رئيس الحكومة، خاصة إذا علمنا أنظمة مجلس النقد والقرض لا تخضع لعملية التصديق من طرف الوزير.

حسب احد الأساتذة فانه لا يمكن تبرير الاختصاص التنظيمي للهيئات الإدارية المستقلة إلا باسترجاع فكرة التنازل عن السلطة[18].

المطلب الثاني: مطابقة سلطة التحقيق لأحكام الدستور[19]

تملك غالبية الهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي وسائل تحقيق تسمح لها بالحصول على معلومات حول القطاع الذي تتولى ضبطه. في هذه النقطة يجب التفرقة بين التحقيقات غير القسرية Non coercitives، والتي تتمثل في الدخول إلى محلات المؤسسة المعنية وفحص المستندات والوثائق للحصول على المعلومات[20]. وبين التحقيقات القسرية Coercitives التي تشبه التحقيقات التي يقوم بها أعوان الشرطة القضائية والتي لا تتوقف فقط عند المعاينة لكن تتعدى إلى البحث عن المخالفات، فهذه التحقيقات تشمل التفتيش والحجز[21].

وفي هذا الإطار نجد أن القانون الفرنسي قد أخضعها لشروط تضمن حماية الحقوق الأساسية للشخص المعني، فالتحقيقات التي يقوم بها أعوان مجلس المنافسة أو الأعوان المكلفين بذلك

مرخصة من قبل القاضي وتكون محدّدة في الزمان والمكان والأشخاص ويجب كذلك أن تكون مبرّرة[22].

في الجزائر، فإنّ سلطة التحقيق القسرية الممنوحة لمجلس المنافسة بمقتضى المادة 51 من الأمر 03-03 المتعلق بالمنافسة لم يقابلها أي ضمانة من بين تلك التي أحاطت هذا الإجراء في القانون الفرنسي. فالمقرر الذي يعينه مجلس المنافسة يمكنه فحص أي وثيقة، أو استلامها حيثما وجدت ومهما تكن طبيعتها وحجز المستندات.

هذه السلطات الاستثنائية تتم خارج رقابة القاضي العادي، إنها تمس مباشرة الضمانات الأساسية للشخص.

المطلب الثالث: سلطة توقيع العقوبات ومبدأ الفصل بين السلطات

مبدئيا سلطة قمع المخالفات من اختصاص القاضي الجنائي. فقد كان قمع المخالفات المنافية للمنافسة الحرة في ظل قانون الأسعار لسنة 1989 يعود للقاضي الجنائي، ثم تم نقل هذا الاختصاص إلى الهيئات الإدارية المستقلة، وبالنظر إلى أن المؤسس الدستوري اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات كمبدأ أساسي لتنظيم السلطة العامة، وقد عمد إلى تحديد اختصاص كل منها[23]. إذن فإنّ هذا المبدأ ذو قيمة دستورية في النظام القانوني الجزائري. فالسلطات في الدولة ثلاثة وهذا المبدأ يقتضي عدم تدخل أي سلطة في اختصاصات سلطة أخرى.

إنّ اختصاص القمع تمارسه السلطة القضائية، حسب المادّة 146 من دستور 1996 التي تقضى بأنّ القضاة يختصون بإصدار الأحكام. والسلطة القضائية حسب نص المادة 139 من الدستور نفسه تهدف إلى حماية المجتمع والحريات، وتضمن للجميع ولكل واحد المحافظة على حقوقه الأساسية. إذن فمن أين أتت هذه السلطة القمعية، وبأي حق تمارس هذه السلطة وهي لا تنعقد باسم الشعب[24] ؟

تكرس الهيئات الإدارية المستقلة ذات الطابع القمعي انتشارا غير مرغوب فيه للعقوبات الإدارية، ليحل محل دولة القانون دولة البوليس، فإذا كانت العقوبات الإدارية في أوقات الأزمات مبرّرة، فكيف يمكن الاعتراف بهذه السلطة القمعية في الحالات العادية؟ وحسب الفقيه WALINE فإنّ ممارسة العقوبات الإدارية تعتبر خطيرة جداً. إنها تؤدي إلى ظهور وتطور لظاهرة مقلقة في القانون، وهو ما يسمى بالقانون الجنائي المستتر un pseudo-Droit pénal[25]. فهذه الهيئات تقلص من دور القاضي.

إنّ العائق الدستوري المثار بمناسبة تخويل هذه الهيئات سلطة توقيع العقوبات يتمثل في مبدأ

الفصل بين السلطات، فكما سبق فهو مبدأ لطالما كان دستوريا.

تخرق هذه الهيئات هذا المبدأ مرتين، من جهة فهي لها سلطتين تنظيمية وسلطة توقيع العقوبات مثل لجنة تنظيم ومراقبة عمليات البورصة، ومن جهة أخرى فإنّ هذه الهيئات تتدخل في اختصاص هيئات أخرى (الهيئات القضائية).

إنّ مبدأ الفصل بين السلطات له مفهومان: أولا مبدأ تخصص في السلطات، فهذه الهيئات إدارية وليست قضائية، ثانيا يحمل هذا المبدأ فكرة عدم الجمع بين سلطتين، أنه لا يمكن للهيئة التي تضع القاعدة القانونية أن تعاقب عليها، إذ لا يمكن للشخص أن يوقع العقوبة التي يتولى بنفسه تفسير أنظمته[26].

1: قبول السلطة القمعية دستوريا وقضائيا

لا تثار العراقيل السابقة في الدول التي تبنت فكرة القمع الإداري دستوريا كإسبانيا والبرتغال. أما في الدول الأخرى فقد قام القاضي الدستوري بالاعتراف بهذه السلطة القمعية.

ا- الاعتراف الدستوري بالسلطة القمعية

إنّ الدستور الإسباني لسنة 1978 قد أعطى مكانا للعقوبات الإدارية فالفقرة الأولى من المادة 25 من هذا الميثاق تقضي بأنه لا يمكن أن يدان أو يعاقب أي شخص بمناسبة ارتكاب أفعال لا تمثل جريمة أو مخالفة إدارية في الوقت الذي ارتكبت فيه و ذلك بالنظر إلى النص القانوني الساري المفعول وقت ارتكابها. وفي نفس السياق تحظر الفقرة الثالثة من نفس المادة على الإدارة توقيع العقوبات السالبة للحرية[27].

أما الدستور البرتغالي لسنة 1976 فيفرق بين المخالفات الجزائية والإدارية، فنص المادة 1/168 منه يعطي الحق للمشرع الوطني أو الجهوي اختصاصا في تحديد النظام العام للمخالفات التأديبية والأفعال غير المشروعة والإجراءات الواجب احترامها[28].

ب- الاعتراف القضائي بالسلطة القمعية

أما الدول التي لم تنص دساتيرها على هذا النظام، فنجد أنّ القاضي الدستوري فيها قد قام بقبول فكرة القمع الإداري. فالمحكمة الدستورية الألمانية في سنة 1967 منحت للمشرع إمكانية تحويل بعض العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية لكن بشرط عدم المساس بالنواة الصلبة للقانون الجنائي[29].

ونجد كذلك القاضي الدستوري الإيطالي قد ذهب في نفس الاتجاه سنة 1970 حيث سمح بتبني فكرة إزالة التجريم بمناسبة تحويل العقوبات الجزائية إلى عقوبات إدارية[30].

وتعتبر المحكمة العليا للولايات المتحدة الأمريكية السباقة إلى الاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة في إصدار الأوامر وتوقيع العقوبات تشبه تلك التي يوقعها القاضي الجزائي[31].

أمّا مواقف المجلس الدستوري الفرنسي بشأن دستورية السلطة القمعية للهيئات الإدارية بصفة عامة والهيئات الإدارية المستقلة بصفة خاصة فهي كثيرة. ففي قراره 82-155 اعترف المجلس الدستوري الفرنسي للإدارة بحق توقيع العقوبات في المجال الضريبي، وأكد على أن مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي تنطق بها الهيئات القضائية. وإنما يمتد إلى العقوبات ذات الطابع الإداري طالما أنّ هذه الأخيرة لها صفة الردعية، فالهيئة الإدارية كالهيئة القضائية لها الحق بالنطق بعقوبات ذات طابع ردعي[32]. ولكن هل يمكن إدخال الهيئات الإدارية المستقلة في نفس سياق الهيئات الإدارية التقليدية؟

أثار المجلس الدستوري الفرنسي بشأن لجنة الصحافة CTP في قراره الصادر سنة 1984[33] عدم دستورية العقوبات التي توقعها هذه الهيئة لمخالفتها لأحكام المادة 11 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن.

ويظهر لأول وهلة أنّ هناك تعارضا بين القرار الأول والثاني لكن الحقيقة غير ذلك، إذ في قراره الصادر في 1984 كان القاضي الدستوري قد أثار عدم الدستورية لا لأن الهيئة تنطق بعقوبات وإنما رفض فكرة إخضاع ممارسة حرية الصحافة لنظام الترخيص المسبق أي هناك تقييد لممارسة هذه الحرية.

وبمناسبة عرض قانون المنافسة في 1986، لم يثر المجلس الدستوري الفرنسي فكرة عدم دستوريته رغم أنه خول لمجلس المنافسة حق توقيع العقوبات.

تطرق المجلس الدستوري الفرنسي في سنة 1989 بصفة صريحة إلى دستورية سلطة الهيئات الإدارية المستقلة في توقيع العقوبات، ذلك حين النظر في دستورية القانون المتضمن إنشاء المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات CSA[34]، فقد كانت إجابة المجلس الدستوري تتمحور حول النقاط التالية: فبالنظر إلى الصعوبات التقنية المجهولة حول وسائل الاتصالات السمعية والبصرية، وكذلك الأهداف ذات القيمة الدستورية كاحترام حقوق المؤلف والحفاظ على النظام العام والمحافظة على تعددية تيارات التعبير الاجتماعية والثقافية، إذ يمكن لوسائل الاتصالات أن تمس هذه الاعتبارات وبالتالي فيمكن ربطها بنظام الترخيص وبالنظر كذلك إلى محدودية الذبذبات fréquences. وقد يعهد إلى هيئة إدارية مستقلة مهمة السهر على احترام جميع هذه

المبادئ، وهذه الأخيرة في إطار التراخيص التي تمنحها، يمكن أن تتمتع بسلطة عقابية بدون أن يكون هناك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات.

لكن رغم ذلك فإنّ هذا القرار يحمل في طياته بعض الغموض، فقد يفهم أنّ هذه السلطة القمعية خولت لهذا المجلس باعتباره هيئة إدارية مستقلة، ويظهر كذلك أنّ حق هذا المجلس في توقيع العقوبات يعود إلى وجود علاقة سابقة بين المجلس والشخص المعاقب في إطار نظام التراخيص.

لكن هذا الشك تم إزالته بعد أشهر فقط بمناسبة قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بلجنة عمليات البورصة COB حيث قضى المجلس : لا يمثل مبدأ فصل السلطات ولا أي مبدأ دستوري آخر عقبة أمام الاعتراف للسلطة الإدارية التي تتصرف في نطاق ما تتمتع به من امتيازات السلطة بممارسة سلطة الجزاء[35].

هذا القرار وغيره من القرارات[36] التي أتت فيما بعد، أبعدت وبصفة أكيدة اعتراضات الفقه خاصة المقاربة المتعلقة باحترام مبدأ الفصل بين السلطات، وتم الإعلان على أنّ السلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة لا تتعارض مع الدستور وبالتالي أزال الاعتبار الذي مؤداه أنّ القضاء هو محتكر السلطة القمعية، إنها إعادة صياغة جديدة لنظرية **مونتسكيو** في الفصل بين السلطات فأين يجد هذا النظام القمعي الجديد أساسه القانوني ؟

المبحث الثالث: أساس تبرير السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة وشروط ممارستها

بعد أن قبلت الدساتير والقضاء الدستوري السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، يبقى أن نتساءل عن الأساس القانوني لهذه السلطة القمعية(المطلب الأول)؟ ثم نتساءل عن شروط ممارستها (المطلب الثاني)؟

المطلب الأول: الأساس القانوني للسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة

الاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة يثير إشكالا فيما يخص الأساس القانوني لهذه الفكرة خاصة أمام الجزاءات الإدارية العامة، فلقد حاول الفقه إيجاد تبريرات لهذه السلطة القمعية فمنهم من يرى بوحدة الجزاء أي أنّ جميع الجزاءات هي تأديبية، ومن قال بازدواجية الجزاء بين العام والتأديبي، ومن حاول تبرير هذه السلطة من خلال فكرة الضبط الاقتصادي، لكن المجلس الدستوري الفرنسي من خلال إقراره بهذه السلطة القمعية اقرنها بفكرة امتيازات السلطة العامة.

1- أنصار وحدة الجزاءات الإدارية

نجد منهم MOURGEON (J) و COLLIARD (C-A) فيرون بأنّ السلطة القمعية في المجال الاقتصادي تقترب من السلطة التأديبية التقليدية، فالسلطات العامة في ظل الاقتصاد الموجه تمتلك في مواجهة المؤسسات والمواطنين سلطة تماثل السلطة السلمية التي نجدها في مجال الوظيفة العامة.

فالعميد COLLIARD (C-A) يرى أنّه في ظل الاقتصاد الموجه تتحول نشاطات الخواص إلى مرافق عامة كما تنتقل صفة الموظفين إلى المواطنين(37).

أمّا MOURGEON (J) فيرى بأنّ المواطنين administrés (مرتفقين) الذين يخضعون لتنظيمات اقتصادية هم أشخاص يجتمعون لمهمة مبررة ويشتركون في نشاط منظم للإنتاج أو لضبط الأسعار وهي أصلاً مهمة مرفق عام والسلطة القمعية الموكلة للإدارة لمعاقبة المخالفات ضد التنظيمات تعتبر سلطة تأديبية(38).

لكن هذا الاتجاه منتقد، فمشاركة المرتفقين في الحياة الاقتصادية كمستهلكين أو كمنتجين لا يمكن أن مقارنته بعلاقة التبعية بين الإدارة والمرتفقين وعلاقة هؤلاء بالنظر إلى التنظيمات الاقتصادية مع الموظفين العامين(39).

2- أنصار الاتجاه المزدوج

هذا الاتجاه يتزعمه كل من HUBRECHT (H-G) و AUBY (J-M) وفحواه أنّ الفرق بين الجزاء الإداري والجزاء التأديبي يتمحور حول الطابع الإداري وغير الإداري لاستعمال المرفق العام فالسلطة التأديبية العامة يمكن أن تمارس على أولئك الذين تربطهم بالإدارة علاقة قانونية خاصة تختلف عن الأفراد الآخرين. أما الجزاء الإداري غير التأديبي فيمكن أن يمارس على المرتفقين وهذا ما يقربه من الجزاءات الجنائية(40).

غير أنّ هذا الاتجاه لا يسلم من النقد فهو لم يعط تبريرا لهذه السلطة القمعية خاصة تلك التي تتخذ ضمن إطار عام.

3- الضبط الاقتصادي كأساس للسلطة القمعية

هناك اتجاه فقهي آخر يجد في فكرة الضبط الاقتصادي تبريرا للسلطة القمعية المخولة للهيئات الإدارية المستقلة في المجال الاقتصادي والمالي، فالضبط الاقتصادي يستوجب أن يكون في الميدان الاقتصادي شخص آخر - الغير- وهو هيئة ضبط تكون مهمته رقابة الحياة الاقتصادية وذلك بوضع مجموعة من القواعد والتدخل بصفة دائمة من أجل امتصاص المشاكل

في هذه القطاعات، وحل النزاعات وضمان وجود التوازن بين الأعوان الاقتصاديين[41].

إنّ هذه المهام السابقة تفترض وجود هيئات ضبطية تتمتع باختصاصات قانونية، تقليديا موزعة بين سلطات مختلفة. وهذه السلطات تصل إلى حد إملاء القاعدة القانونية (السلطة التنظيمية) وبالمقابل حق تفسير هذه القاعدة والمعاقبة على مخالفتها[42].

يظهر أنّ هذا الاتجاه لم يفرق بين غاية السلطة القمعية؛ وهي ضبط القطاعات الاقتصادية، وبين الأساس القانوني لهذه السلطة القمعية.

4- فكرة امتيازات السلطة العامة كأساس السلطة القمعية

إذا كان الاعتراف بالسلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة حسب ما سبق ذكره من خلال أحكام الدساتير وكذا القضاء الدستوري لا يخالف مبدأ الفصل بين السلطات وبالتالي الدستور. ويمثل في الوقت نفسه وسيلة أساسية للعمل الإداري بل إنها تمثل مظهرا من مظاهر ممارسة امتيازات السلطة العامة.

لقد أشارالمجلس الدستوري الفرنسي في قراراته عند تأسيسه لفكرة السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة إلى فكرة امتيازات السلطة العامة[43]، فالهيئة الإدارية التي تتمتع بسلطة توقيع العقوبات تمارس امتيازات السلطة العامة وتعمل في إطار هذه الامتيازات، فتتصرف الإدارة بصفة انفرادية وتتمتع بسلطة التنفيذ.

إنّ فكرة امتيازات السلطة العامة تسمح بتكييف السلطة القمعية للهيئات الإدارية، وتسمح كذلك بتعريف طبيعة النشاطات التي تقوم بها هذه الهيئات المستقلة فهي نشاطات مرافق عامة.

إنّ السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة هي ممارسة لامتيازات السلطة العامة من حيث التأسيس وتجد حدودها في طبيعة المرفق العام والمهمة التي يديرها[44]، والفكرة نفسها هي التي اقتاد بها مجلس الدولة الفرنسي في قضية Soc varoise de transport، من جهة فإنّ هذا القرار الإداري يعتبر إجراءا قمعيا بحتا يهدف إلى المعاقبة على المخالفة للقوانين والأنظمة أو الأخطاء التأديبية من جهة، ومن جهة أخرى فإنّ العقوبة الإدارية يمكن أن تكون كقرار تتخذه الإدارة في إطار السير العادي للمرفق العام وعلى أساس الامتيازات التقليدية الممنوحة للإدارة[45].

المطلب الثاني: شروط ممارسة السلطة القمعية

يظهر من خلال قرارات المجلس الدستوري الفرنسي خاصة تلك المتعلقة بلجنة

عمليات البورصة بأنّ المشرع حرّ في تنظيم نطاق العقوبات الإدارية، فمرونة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي والاجتماعي يتطلب هذا النوع من السلطة القمعية لكن القاضي الدستوري اشترط من أجل ممارسة الهيئات الإدارية المستقلة لهذه السلطة القمعية شرطين:

الشرط الأول– أن لا تكون هذه الجزاءات سالبة للحرية.

الشرط الثاني– خضوع هذه السلطة القمعية للضمانات التي تكفل حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا أي خضوعها لذات المبادئ العقابية.

1– أن لا يكون الجزاء الإداري سالبا للحرية

حسب قضاء المجلس الدستوري الفرنسي فإنّ السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة لا تمثل مساسا لمبدأ الفصل بين السلطات طالما أنّ هذه الهيئات لا يمكن لها أن توقع عقوبات سالبة للحرية(46) كالحبس أو السجن، ففي هذه الحالة تكون الهيئات الإدارية قد اقتحمت مجالاً كان يحتكره القضاء. إنّ هذا القرار يضع حدودا فاصلة بين سلطة القاضي وسلطة الإدارة في مجال العقاب. فالقاضي وحده هو من يستأثر بسلطة توقيع عقوبات سالبة للحرية، في حين أنّ الإدارة لا يمكنها ذلك. فالحدود بين القاضي والإدارة هي دقيقة إنها فكرة العقوبات السالبة للحرية(47).

إنّ قضاء المجلس الدستوري يحدد معالم مفهوم وظيفي مؤداه أنّ الجزاء يمكن أن يعهد به لأي جهة بشرط احترام المجال المحجوز للقضاء والذي يتجلى في اختصاصه الانفرادي بالحكم بالعقوبات السالبة للحرية(48).

2– خضوع السلطة القمعية لذات المبادئ العقابية

إنّ إسباغ عقوبة ما بالطابع الردعي (Punitif) له هدف محدّد، إنه يستوجب تطبيق المبادئ التي تخضع لها العقوبة الجزائية(49).

إنّ ضرورة إثراء النظام القمعي الإداري ببعض المبادئ المكرسة في القانون الجنائي هي التي أدت بالمجلس الدستوري الفرنسي لقبول السلطة القمعية للهيئات الإدارية المستقلة، في الحيثية رقم 35 من قراره المتعلق ب CSA المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات أكدّ على أن المبادئ المعترف بها بمقتضى قوانين الجمهورية لا تسمح بتوقيع أية عقوبة إلاّ بشرط احترام مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات، مبدأ ضرورة العقوبة، مبدأ عدم رجعية القانون الجنائي الأقسى وكذا مبدأ احترام حق الدفاع(50). ونفس المذهب حذاه المجلس في قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة في الحيثية السادسة حيث أقرن ممارسة السلطة القمعية باحترام الضمانات التي تكفل

حماية الحقوق والحريات المكفولة دستوريا[51].

وحكمة ذلك بادية تماما، فالجزاءات الردعية تتسم بنوع من القسوة ولها على الأقل بالغ الأثر على من توقع عليه، وهي لذلك تمثل مساسا بأحد حقوقه إما انتقاصا أو حرمانا، ولذا لزم أن تحاط بطائفة من الضمانات التي تحول دون الانحراف في تطبيقها، وتكفل في الوقت نفسه لمن يخضع لها أقصى حماية من التعسف في إنزالها، ولذا فإنّ الدساتير والقوانين تحرص على إخضاعها لمجموعة من المبادئ تلتقي جميعها حول تحقيق هذه الغاية[52]، فحسب المجلس الدستوري الفرنسي فإنّ هذه المبادئ لا تخص فقط العقوبات التي يحكم بها القضاء الجزائي فحسب، وإنما يلزم توافرها بالنسبة لكل جزاء ذي طبيعة ردعية حتى ولو عهد المشرع بسلطة توقيعه إلى جهة غير قضائية[53].

إنّ ضرورة إثراء النظام القمعي الإداري بمبادئ القانون الجنائي، أشترطها المجلس الدستوري لممارسة السلطة القمعية من طرف الإدارة ليس فقط بمناسبة قراره بشأن المجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات ولجنة عمليات البورصة، بل قبل ذلك، ففي قرار له في مجال الضرائب في سنة 1982 أكدّ المجلس الدستوري الفرنسي بأنّ مبدأ عدم الرجعية لا يطبق فقط على العقوبات التي توقعها الهيئات القضائية القمعية، ولكن وبصفة حتمية يطبق على جميع العقوبات ذات الطابع الردعي رغم أنّ المشرع ترك حق النطق بهذه العقوبات إلى هيئات ذات طابع غير قضائي[54].

إنّ القاضي الدستوري قبل أن يفرض احترام الضمانات في القانون الإداري الجزائي كان أمام طريقين مختلفين. أولهما كان بإمكانه أن يقوم بنقل المبادئ ذات الأصل الجنائي إلى مجال القمع الإداري والإكراه الجنائي، لكن اختار حلا آخر فبعد أن قام بدسترة constitutionnalisation تلك المبادئ قام بتغيير مجال تطبيقها، إنها لا تعتبر قواعد القانون الجنائي ولكن هي قواعد مشتركة في ميدان القمع بدون أن تتنكرمن أصلها الجنائي. فيجب أن نعترف بأنّ هذه القواعد تشكل وحدة تنظيمية يطلق عليها الفقه القانون العقابي للدولة. (Jus puniendi de l'Etat) [55].

إنّ هذه الملاحظة ذات أهمية، فمن الناحية القانونية لا يصح الحديث عن ظاهرة "نقل" Transposition القواعد من القانون الجنائي إلى القانون الإداري الجزائي، فالقانون الإداري لا يستعير الحلول من القانون الجنائي ليعيد صياغتها كي تتلاءم مع مشاكله الخاصة، كما يفعله مع قواعد القانون الخاص (فكرة المسؤولية، الخطأ والعقود الإدارية)، لكن القانون الإداري هو معني مباشرة بتلك المبادئ القمعية، إنّ القمع الإداري والقمع الجنائي يندرجان ضمن نفس

الظاهرة القانونية، ويخضعان لنظام خاص في مبادئه. وبالتالي فإنّ القاضي الدستوري قد استرشد بفكرة الطابع القمعي وليس بفكرة الطابع الإداري للعقوبة الإدارية(56).

نشير في الأخير إلى أنّ هناك من يضيف شرطا آخرا إلى جانب هذين الشرطين وهو استقلالية الهيئة الإدارية.

نجد أنّ المجلس الدستوري الفرنسي لم يقرّ بصفة صريحة هذا الشرط ففي قراراته السابقة نجد انه يشير إلى هيئة إدارية، هيئة لا قضائية والشرط الوحيد الذي يستوجبه في هذه الهيئة هو أن تكون محايدة(57)، وبجانب ذلك نجد مجموعة من الهيئات الإدارية التي تتمتع بالسلطة القمعية في نفس الوقت ليس لها صفة الاستقلالية بالرغم من ذلك لم يسبق للمجلس الدستوري الفرنسي أن أقر بعدم دستورية السلطة القمعية لهذه الهيئات، نذكر منها إدارة الضرائب وإدارة الجمارك. أكثر من ذلك فإنّ المجلس الدستوري الفرنسي قد قبل السلطة القمعية المخولة للهيئات المهنية كمجلس بورصة القيم ذي الطابع الخاص(58).

إذن إذا كانت الهيئة تتصرف ضمن نظام السلطة العامة فإنها يحق لها توقيع العقوبات، أما أن تكون هذه الهيئة مستقلة فإنه ليس شرطا لسلامة اختصاصها وإنما ضمانة قانونية إجرائية.

الخاتمة:

إن دراسة تشكيلة الهيئات الإدارية المستقلة المتدخلة في المجال الاقتصادي تبين أن غالبيتها تتكون من خبراء (خبراء في المحاسبة، في الاتصالات...)، وقضاة. فيمكن اعتبار الخبرة قد تعد أساسا لمشروعية تدخل هذه الهيئات، نظرا لتخصص هؤلاء الخبراء في مجال تخصص هذه الهيئات، أما بالنسبة للقضاة، فهؤلاء يتمتعون باستقلالية وبذلك يضمنون استقلالية الهيئات التي يشكلونها.

تنتظر الحكومات بإنشاء الهيئات الإدارية المستقلة تحولا في العلاقات ما بين الدولة والمحيط الاقتصادي، وتسمح بتفويض اختصاصاتها في مجال الضبط لصالح هيئات تقنية وخبيرة، مما يؤدي إلى انتقاص السلطة التقليدية للإدارة والقضاء وتظهر هناك إرادة السلطة في تغيير طرق التسيير الإداري.

الهوامش:

1 - L'institution d'AAI tend à couper le lien entre régulation et politique, c'est à dire« Le gouvernement dans certains secteurs particulièrement sensibles car intéressant les libertés ou le fonctionnement du marché. Ces domaines d'activités sont en effet généralement considérés comme devant être soustraits à la politisation et aux a –coups engendrés par les alternances successives. De ce premier point de vue l'AAI se veut une

tentative de restauration d'un Etat impartial, d'un Etat neutre. » HUBRECHT (H.G), *Droit public économique*, DALLOZ, Paris, 1997, p 62.

2 – قانون رقم 90–07 مؤرخ في 03 أفريل 1990، يتعلق بالإعلام. ج ر عدد 14، صادر في 1990.

3 -TEITGEN-COLLY (C), «Les A.A.I: histoire d'une institution », *In* COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir, *Les A.A.I*, PUF, Paris, 1988, p. p. 39 & s.

4 -CHEVALLIER (J), « Les enjeux de la déréglementation », *RDP*, n°01, janvier & février 1987, p. 319 ; CHEVALLIER (J), « Réflexions sur l'institution des A.A.I », *JCP/E*, 1986, 3254.

5 - SABOURIN (P), « Les A.A.I dans l'Etat », *In* COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir. *Les A.A.I*, Op.cit, p. 95 ; DUPUIS (G), « Introduction », *In* COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir. *Les A.A.I*, Op.cit, p. 15.

6 – حول مدى دستورية الهيئات الإدارية المستقلة انظر:

TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », *RDP*, n° 01, 1990, p. 212 – 216; GUEDON (M-J), « *Les A.A.*I », LGDJ, Paris, 1991, p. 36 – 49. ; RENAUD (S), « Les autorités de régulation et le démembrement du pouvoir central », *RRJ*, n° spécial 2001, (Le pouvoir réglementaire des délégations des compétences normatives », p. 2203 & s.

7 – حيث يقول حول هذه الفكرة:

« … MONTESQUIEUX, à distance, pourra se réjouir de ce qu'un quatrième pouvoir ait rejoint les trois autres et donné à sa théorie de la séparation des pouvoirs l'ultime hommage de notre siècle », cité par GENTOT (M), *Les A.A.I*, Montchrestien, Paris, 1991, p. 51 & 52.

8 - TEITGEN-COLLY (C), « Les instances régulation et la Constitution », Op.cit, p. 219 – 221.

9 – نظرا لأنّ مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إياه الدستور، ونظرا لأنه يجب على كل سلطة أن تلتزم دائما حدود اختصاصها لتضمن التوازن التأسيسي المقام. قرار رقم 2– ق– م د–89، المؤرخ في 20 أوت 1989، المتعلق بالقانون الأساسي للنائب، منشور في أحام الفقه الدستوري الجزائري (1) 1997، ص 21؛ ويعترف مجلس الدولة الجزائري بمبدأ الفصل بين السلطات « حيث لا يمكن للسلطة القضائية أن تتدخل في أعمال السلطة التنفيذية»، انظر ملف رقم 005814، مجلة مجلس الدولة، عدد 04، 2003، ص 128–131.

10 - HUBAC (S) et PISIER (E), « Les autorités face aux pouvoir », *In* COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir., *Les AAI*, Op.cit, p. 125 & 126.

11 - TIMSIT (G), « M. le Maudit : relire MONTESQUIEU », *In* Mèl. CHAPUS (R), *Droit administratif*, Op.cit, p. 618 & s ; TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 226.

12 - MODERNE (F), « Les modèles étrangers : étude comparé », *In* éléments pour une discussion, *In* COLLIARD (C-A) et TIMSIT (G), s/dir, *Les AAI,* Op.cit, p. 212 –213.

13 - Ibid

14 - C. Const. n° 86- 217, du 18 septembre 1986, 22 ème cons ; TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 248 & s.

15 – انظر المرسوم التنفيذي رقم 96–102 المؤرخ في 11 مارس 1996 يتعلق بتطبيق المادة 32 من المرسوم التشريعي 93–10 المؤرخ في 23 ماي 1993 يتعلق ببورصة القيم المنقولة، ج ر عدد 18 لسنة 1996.

16 - TEITGEN-COLLY (C.), « Les A.A.I : histoire d'une institution », *In* COLLIARD (C.-A.) et TIMSIT (G.), s/dir. *Les A.A.I,* PUF, Paris, 1988 p 39. et s.

17 - Les autorités administratives indépendantes ont été les premières institutions auxquelles a été reconnu un pouvoir réglementaire délégué autres que le chef de gouvernement et les ministres. Le Conseil Constitutionnel Français a eu à se prononcer à plusieurs reprises sur les obstacles juridiques auxquels se heurtait la reconnaissance de ce principe, voir les décisions, n° 83-164 DC, du 19 janvier 1984, à propos du comité de la réglementation bancaire, n°88-248 DC du 17 janvier 1989, consédirant n° 15 à propos du CSA, le Conseil Constitutionnel rappelle que les dispositions de l'article 21 « ne font pas obstacle a ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi », GENEVOIS (B.) : « Le Conseil Constitutionnel et la définition des pouvoirs du CSA », *RFDA*, 1989, p. 217 ; GENEVOIS (B.), « Le Conseil Constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse », à propos de la décision de C. Const. n° 89-260,DC, du 28 juillet 1989, *RFDA*, n° 04, 1989, p. 684 – 685.

18 - LEFEBVREE (J.) : « Un pouvoir réglementaire à géométrie variable », in DECOOPMAN (N.), *Le désordre des autorités administratives indépendantes. L'exemple du secteur économique et financier,* PUF, coll. CEPRISCA, Paris, 2002, p. 109.

19 – تنص المادة 3/38 من دستور 28 نوفمبر 1996، المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96–438، المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج ر عدد 76، صادرة سنة 1996، المتمم بالقانون 02–03، المؤرخ في 10 أفريل 2002، ج ر عدد 25، صادرة سنة 2002، على ما يلي: ((لا يجوز حجز أي مطبوع أو تسجيل أو أي وسيلة أخرى من وسائل التبليغ والإعلام إلاّ بأمر قضائي)).

وكذا المادة 2/39 منه، التي تنص على ما ياي: ((سرية المراسلات أو الاتصالات الخاصة بكل أشكالها مضمونة))

كذلك تنص المادة 40 منه على ما يلي: ((تضمن الدولة عدم انتهاك حرمة المسكن.

- فلا تفتيش إلاّ بمقتضى القانون، وفي إطار احترامه
- ولا تفتيشا إلاّ بأمر مكتوب صادر عن السلطة القضائية المختصة)).

20 – انظر المواد، 55 من القانون رقم 2001–10، المؤرخ في 03 جويلية 2001، المتعلق بقانون المناجم، ج ر عدد 35، صادرة سنة 2001.؛ المادة 2/37 من المرسوم التشريعي 93–10، المؤرخ في 23 ماي 1993، المتعلق ببورصة القيم المنقولة، المعدّل والمتمم بالأمر رقم 96–10، المؤرخ في

10 جانفي 1996، ج ر عدد 03 صادرة سنة 1996، وبالقانون رقم 03-04، المؤرخ في 17 فيفري 2003، ج ر،عدد،11، الصادرة سنة 2003 ،(استدراك في ج ر عدد 34، صادرة سنة 2003)؛ المواد 141 إلى 144 من القانون رقم 2002-01، المؤرخ في 05 فيفري 2002، المتعلق بالكهرباء ونقل الغاز عن طريق القنوات، ج ر عدد 08، لسنة 2002؛ المادة 57 من القانون 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000 يحدد القواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، ج ر عدد 48، صادرة سنة 2000. ؛ المادة 108 و109 من الأمر 03-11، المؤرخ في 26 أوت 2003 المتعلق بالنقد والقرض، ج ر عدد 52، صادرة في 2003.

21 - انظر المادة 51 من الأمر 03-03، المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بالمنافسة، ج ر عدد 43، الصادرة في 2003؛ كذلك المواد 121 إلى 126 من القانون 2000-03، المؤرخ في 05 أوت 2000، المتعلق بالقواعد العامة المتعلقة بالبريد والمواصلات السلكية واللاسلكية، المرجع السابق، وردت تحت عنوان " بحث ومعاينة المخالفات".

22 -Art, L. 450- 4 al. 2 du code de commerce français ; ZOUAIMIA Rachid, *Les autorités administratives indépendantes et la régulation économique en Algérie*, Edition HOUMA, Alger, 2005, p.92 et 93.

23 - انظر قرارات وأراء المجلس الدستوري: رأي رقم 4 رأ – م د، المؤرخ في 19 فيفري 1997، حول دستورية المادة 02 من الأمر المتعلق بالتقسيم القضائي المصادق عليه من طرف المجلس الوطني الانتقالي بتاريخ 06 جانفي 1997، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 02، 1997، صفحة 11؛ رأي رقم 1 ر. ق – م د 1989، المؤرخ في 28 أوت 1989، المتعلق بدستورية القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، أحكام الفقه الدستوري الجزائري، رقم 01، 1997، ص 32؛ رأي رقم 10 /ر ن د/ م د/ 2000، المؤرخ في 13 ماي 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني، ج ر عدد 46، صادرة سنة 2000.

24 - BONNEAU (T) et DRUMMOND (F), *Droit des marchés financiers*, Economica, Paris, 2001, p. 256.

25 - WALINE (M), *Traité de droit administratif*, 4éme édition, 1963, cité par FAVOREU (L), « Le droit constitutionnel jurisprudentiel », *RDP*, n° 02, 1989, p. 485.

26 - TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit, p. 193.

27 - MODERNE (F), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle: contribution à l'étude de jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Economica Paris, 1993, p. 171.

28 - MODERNE (F), « Les régions autonomes dans la jurisprudence constitutionnelle au Portugal », *In* BON (P) et autres, *La justice constitutionnelle au Portugal*, Economica, Paris, 1989, p. 327 & s.

29 - MODERNE (F), « Sanctions administratives : éléments d'analyse comparative » *RFDA*, n°03, 2002, p.491.
30 - MODERNE (F), « Répression administrative et protection des libertés devant le juge Constitutionnel : les leçons du droit comparé », *In* Mèl. CHAPUS (R), *Droit administratif*, Montchrestien, 1992, Paris, p.417.
31 - Ibid
32 - C. Const. n° 82-155,DC, du 30 décembre 1982, « Droit constitutionnel fiscal, principe de droit fiscal de valeur constitutionnelle », *In* FAVOREU (L) et PHILIP (L), *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Dalloz, Paris, 1995, p. 532 –554.
33 - C. Const. n° 84-181, DC, du 10 novembre 1984, « droit constitutionnel des libertés de la presse, pluralisme, Partie politiques, objectif de valeur constitutionnel », *In* FAVOREU (L) et PHILIP (L), *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Op.cit, p. 596 –599.
34 - C. Const. n° 88-248, DC, du 17 janvier 1989, « Conseil supérieur de l'audiovisuel liberté de communication audiovisuelle, autorités administratives indépendantes sanction administrative et séparation des pouvoirs », *In* FAVOREU (L) et PHILIP (L) 9ème édition, DALLOZ, Paris,1999. 715 – 735.
35 - GENEVOIS (B), « Le Conseil Constitutionnel et l'extension des pouvoirs de la commission des opérations de bourse », à propos de la décision de C. Const. n° 89-260,DC, du 28 juillet 1989, *RFDA*, n° 04, 1989, p. 684 – 685.
36 - C. Const. n° 96-378 DC, du 23 juillet 1996, loi de réglementation de télécommunications, cité par LUBEN (I), « Le pouvoir de sanction de l'autorité de régulation des télécommunications », *AJDA*, n° spécial octobre 2001, p. 121.
37 - DE CORAIL (J-L), « Administration et sanction : réflexions sur le fondement du pouvoir administratif répressif », *In* Mél. CHAPUS (R), *Droit administratif*, Op.cit, p. 119 – 120.
38 - MOURGEON (J), *La répression administrative*, LGDJ, Paris, 1967, p. 137 & s.
39 - DE CORAIL (J-L), « Administration et sanction … », Op.cit, p. 120.
40 - DEGOFFE (M), *Le droit de la sanction non pénale*, Economica Paris, 2000, p. 23.
41 - BOY (L), « Réflexions sur le droit de la régulation, (à propos du texte a FRISON-ROCHE (M-A)) », *D*, n° 37, 2001, p. 3033 –3035.
42 - BONNEAU (T) et DRUMMOND (F), *Droit des marchés financiers*, Op.cit, p. 256.
43 - C. Const. n° 89-260 DC, du 28 juillet 1989, précitée, 6éme cons.
44 - DE CORAIL (J-L), « Administration et sanction… », Op.cit, p. 124.
45 -CE, Ass, 06 février 1981, Soc, varoise de transport, cité par DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN-COLLY (C), *Punir sans juge? De la répression administrative au droit administratif pénal*, Economica, Paris, 1992, p. 66.
46 - C. Const., n° 89-260 DC, précité, 6ème cons.
47 -DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN-COLLY (C), *punir sans juger*, Op.cit, p. 51 & 52.
48 - GENEVOIS (B), « Le conseil constitutionnel et l'extension des pouvoirs de commission des opérations de bourse », Op.cit, p. 671 & 672.
49 - PRETOT (X), « Les pouvoirs de sanction des A.A.I répond il aux exigences de la CEDH?», *RDP*, n° 06, 2002, p.1610.
50 -C. Const. n° 88-248, DC du 17 janvier 1989, précitée, 35 ème cons.
51 - C. Const. n° 89-260, DC du 28 juillet 1989, précitée, 6ème cons.

52 – محمد باهي أبو يونس، الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية العامة، دار الجامعة الجديدة للنشر، القاهرة، 2000، ص 23.

53 - C. Const. n° 89-260,DC, du 28 juillet 1989, précitée, 6 ème cons.

54 - C. Const. n° 82-155 DC, du 30 décembre 1982, *RDP*, 1983, obs. FAVOREU (L).

55 - MODERNE (F), *Sanctions administratives et justice constitutionnelle : contribution à l'étude du jus puniendi de l'Etat dans les démocraties contemporaines*, Op.cit.

56 - DELLIS (G), *Droit pénal et droit administratif : l'influence des principes du droit pénal sur le droit administratif répressif*, LGDJ, Paris, 1997, p. 19.

57 – يفهم من قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بالمجلس الأعلى للصوتيات والمرئيات أنّ الاستقلالية شرط لممارسة السلطة القمعية من طرف الهيئات الإدارية، غير أنّ في قراره المتعلق بلجنة عمليات البورصة أشار إلى شرط حياد هذه الهيئة، انظر في هذه النقطة:

TEITGEN-COLLY (C), « Les instances de régulation et la Constitution », Op.cit p. 200 & s ; LONGOBARDI (N), « A.A.I et position institutionnelle de l'administration publique », 2eme partie, *RFDA*, n° 02, 1995, p. 388 ; GUEDON (M-J), *Les A.A.I*, Op.cit, p. 46.

58 - DE SAINT PULGENT (M), « Les sanctions infligées par le conseil de bourse de valeurs, nature et régime juridique », *RFDA*, n° 04, 1991, p. 614 ; DELMAS-MARTY (M) et TEITGEN-COLLY (C), *Punir sans juger*, Op.cit, p. 39 et 43.